



Sachstand

Fragen zur Wirkung von Stellungnahmen im Sinne von Art. 23 GG



Fragen zur Wirkung von Stellungnahmen im Sinne von Art. 23 GG

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 138/14
Abschluss der Arbeit: 3. Juli 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Fragestellungen

Zur Bindungswirkung und Gültigkeit von Stellungnahmen des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 3 GG wurden die folgenden Fragen gestellt:

Frage 1: Unterliegen abgegebene Stellungnahmen des Bundestages der Diskontinuität? (dazu unten Ziff. 2.)

Frage 2: Entfällt die Bindungswirkung der Bundesregierung? (dazu unten Ziff. 3)

Frage 3: Auf welcher Grundlage wird auf Unionsebene weiterverhandelt? (dazu unten Ziff. 4.)

Diese Fragen werden nachstehend – wie gewünscht – jeweils nur in einem kurzen Überblick beantwortet.

2. Stellungnahmen und Diskontinuität

Die europapolitische Stellungnahme des Bundestages im Sinne von Art. 23 Abs. 3 GG ist ein so genannter schlichter Parlamentsbeschluss.¹ Als solcher unterliegt er nicht dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität, d.h. er erledigt sich nicht mit dem Ende der Wahlperiode. Die Diskontinuität gilt insoweit nur für Beschlussanträge und sonstige Vorlagen, über die der Bundestag vor dem Ende seiner Wahlperiode noch nicht beschlossen hat.² Eine europapolitische Stellungnahme des 17. Deutschen Bundestages ist daher weiterhin wirksam. Sollte der 18. Deutsche Bundestag die politischen Erwägungen einer solchen Stellungnahme nicht mehr teilen oder sind die Erwägungen inzwischen überholt, ist es ihm unbenommen, eine inhaltlich abweichende Stellungnahme zu beschließen (§ 8 Abs. 3 EUZBBG³). Diese würde die frühere Stellungnahme zu dem betroffenen europäischen Dossier ersetzen oder auch nur ergänzen.

3. Bindungswirkung von Stellungnahmen

Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, europapolitische Stellungnahmen des Bundestages zu geplanten Rechtsetzungsakten der Union in den Verhandlungen auf Unionsebene, insbesondere im Rat, zu „berücksichtigen“ (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG). Daneben ist für alle europapolitischen Stellungnahmen, d.h. auch für solche, die sich nicht auf Rechtsetzungsakte der Union beziehen, einfachgesetzlich festgelegt, dass die Bundesregierung die Stellungnahmen ihren Verhandlungen „zugrunde zu legen“ hat (§ 8 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG). Die Auslegung der

1 Grundlegend zu „schlichten Parlamentsbeschlüssen“ und ihren Wirkungen: Stern, Staatsrecht, 1980, Band 2, S. 48 f.; aus der neueren Literatur differenzierend, aber im Ergebnis ebenso: Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, 54. Ergänzungslieferung (Stand: Januar 2009), Art. 59 Rdnr. 199 und 209; Wichmann, Die Bindungswirkung von Stellungnahmen des Deutschen Bundestages in Rahmen der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, ZParl 2012, 278, 281 ff.

2 Kersten, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, 61. Ergänzungslieferung (Stand: Januar 2011), Art. 76 Rdnr. 116.

3 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013, BGBl. I S. 2170.

unterschiedlichen Begriffe „berücksichtigen“ und „zugrunde legen“ sowie die Reichweite ihrer Bindungswirkung gegenüber der Bundesregierung ist in der verfassungsrechtlichen Literatur umfassend besprochen worden.⁴ Im Ergebnis steht dabei fest, dass die Bundesregierung rechtlich nicht streng an die Stellungnahmen gebunden ist und im Zuge der Verhandlungen davon abweichen darf.⁵

Allerdings geht von den Stellungnahmen eine nicht unerhebliche politische Wirkung auf die Bundesregierung aus. Die Bundesregierung ist auch aufgrund des Prinzips der Verfassungsorgantreue⁶ verpflichtet, die parlamentarische Äußerung und Aufforderung zur Kenntnis zu nehmen, sie politisch zu werten und in ihre Willensbildung einzubeziehen. Diese politische Bindungswirkung wird durch die Ausführungen des Bundestags-Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ zum neuen Europaartikel (Art. 23 GG) im Jahr 1992 bestätigt: *„Der Gesetzesvorbehalt des Artikels 23 Abs. 3 Satz 3 GG gibt nach übereinstimmender Auffassung des Sonderausschusses dem Bundestag das Recht, im Rahmen seiner nationalen Zuständigkeit alle Materien zu beraten und der Bundesregierung für ihr Verhalten im Rat Empfehlungen und Vorgaben zu geben, an die die Bundesregierung innerstaatlich im Verhältnis zum Bundestag **politisch** gebunden ist.“*⁷

4. Grundlage der Verhandlungen auf Unionsebene

Die Verhandlungen über geplante Rechtssetzungsakte und sonstige Vorhaben der Europäischen Union laufen auf Unionsebene auch dann weiter, wenn in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat die Wahlperiode wechselt. Wie dargestellt, behält eine europapolitische Stellungnahme des Bundestages auch nach einem Wahlperiodenwechsel ihre Gültigkeit. Daher kann zunächst die geschäftsführende und später die neu gewählte Bundesregierung die Verhandlungen im Rat unter Einbeziehung der gültigen Stellungnahme des Bundestages weiterführen.



4 Vgl. Uerpmann-Witzack, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 23 Rdnr. 86; Schorkopf, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 153. Ergänzungslieferung (Stand: August 2011), Art. 23 Rdnr. 162 ff.; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 56. Ergänzungslieferung (Stand: Oktober 2009), Art. 23 Rdnr. 158; Pernice, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band II, 2006, Art. 23 Rdnr. 104.

5 Herrschende Meinung. Vgl. die in Fn. 4 genannten Nachweise sowie Risse, in: Hömig, Nomos Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2013, Art. 23 Rdnr. 6; Hölscheidt, Die Verantwortung des Bundestages für die europäische Integration, DÖV 2012, 105, 109.

6 Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001, S. 38 ff.; Voßkuhle, Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und die Kritik am BVerfG, NJW 1997, 2216.

7 Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ vom 1. Dezember 1992, BT-Drs. 12/3896, S. 19 (Hervorhebung durch die Verfasserin).